



# Convergence des idées, divergence des résultats ? Les stratégies d’’ activation ’’ de la protection sociale et leurs effets comparés en France, en Espagne et aux Pays-Bas

Mehdi Arrignon

## ► To cite this version:

Mehdi Arrignon. Convergence des idées, divergence des résultats ? Les stratégies d’’ activation ’’ de la protection sociale et leurs effets comparés en France, en Espagne et aux Pays-Bas. 2013. halshs-00911493

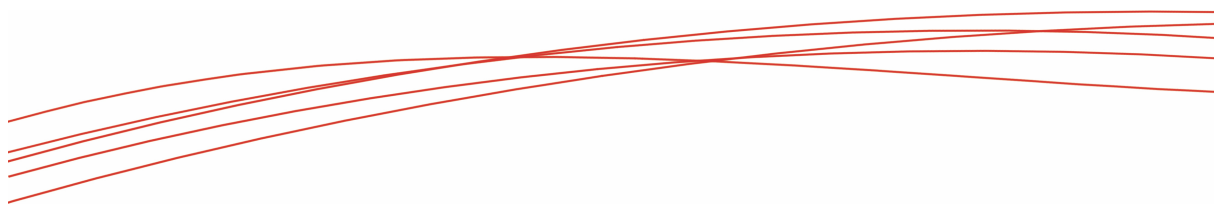
**HAL Id: halshs-00911493**

**<https://shs.hal.science/halshs-00911493>**

Preprint submitted on 29 Nov 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



# *Sciences Po Grenoble* working paper n.10

**Convergence des idées, divergence des résultats ?  
Les stratégies d'« activation » de la protection sociale et leurs effets  
comparés en France, en Espagne et aux Pays-Bas**

**Mehdi Arrignon, Univ. Grenoble-Alpes, Sciences Po Grenoble, PACTE**

Novembre 2013

**Mehdi Arrignon**

Docteur en Sciences politiques

ATER à l'IEP de Grenoble

Chercheur associé à Pacte/CNRS

*mehdi\_arrignon@yahoo.fr*

## **CONVERGENCE DES IDEES, DIVERGENCE DES RESULTATS ?**

### **Les stratégies d'« activation » de la protection sociale et leurs effets comparés en France, en Espagne et aux Pays-Bas**

## **INTRODUCTION**

Les réformes « actives » expérimentées depuis la fin des années 1990 ont-elles fait changer les modèles de protection sociale en Europe ? La diffusion de qu'on peut appeler un « référentiel »<sup>1</sup> actif s'est-elle traduite concrètement par des modifications concernant le niveau des aides sociales, par un changement des résultats des dispositifs publics en matière de pauvreté et d'emploi<sup>2</sup> ? Pour répondre à ces questions nous nous appuyons sur les résultats d'une enquête doctorale sur la protection sociale en France, en Espagne et aux Pays-Bas, et en particulier sur l'analyse de 71 entretiens semi-directifs réalisés entre 2009 et 2012 dans les trois pays<sup>3</sup>. Les acteurs administratifs ont été rencontrés à tous les niveaux de l'action publique, depuis les institutions communautaires jusqu'aux employés des services sociaux locaux (à Utrecht, Amsterdam, Paris, Grenoble, Grenade, Barcelone), en passant par les administrations centrales en charge des politiques sociales. Trois moments de réformes ont été l'objet de l'analyse comparative en particulier: la création du WWB en 2004 aux Pays-Bas, la révision du principal revenu d'assistance en Catalogne en 2005 et le remplacement du Revenu Minimum d'Insertion par le Revenu de Solidarité Active en France en 2009. Quels ont été les résultats de ces réformes ? Les politiques « actives » ont-elles fait diverger les trois systèmes d'assistance de leurs traditions et des pratiques instituées jusqu'alors ? Après avoir brièvement présenté ces réformes et leurs objectifs (1), nous montrons qu'elles s'inscrivent dans des contextes institutionnels, sociaux et économiques différenciés et que leurs résultats en matière d'emploi et de lutte contre la pauvreté sont restés modestes (2). Certaines convergences entre les systèmes sociaux sont pourtant bien à l'œuvre – et c'est ce que l'enquête permet de montrer finalement : on peut constater dans les trois cas l'effet économique négatif des réformes « actives » en période de crise économique, une tendance à l'aggravation de la pauvreté des personnes sans emploi et surtout une convergence historique des objectifs et des principes du guidage social dans les trois systèmes (3).

---

<sup>1</sup> Jobert Bruno, Muller Pierre, *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987.

<sup>2</sup> Comme s'interroge Barbier, « *les promesses du workfare et de l'activation ont-elles été tenues ?* » : Barbier, Jean-Claude, « Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale », in Castel Robert, Duvoux Nicolas, *L'avenir de la solidarité*, Paris, PUF, 2013, p. 43-64.

<sup>3</sup> Arrignon, Mehdi, « Inciter au travail. La convergence des instruments, cadres cognitifs et objectifs des réformes sociales "actives" dans le contexte de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (Espagne, France, Pays-Bas) », Thèse de Science Politique, soutenue le 12 décembre 2012 à l'IEP de Grenoble.

## 1. Retour sur trois réformes « actives » de l'assistance

En France, le système des minima sociaux a été complètement révisé en 2008/2009. Après avoir été expérimenté dans une trentaine de département, le Revenu de Solidarité Active (RSA) a été généralisé par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008<sup>4</sup>, en remplacement du Revenu Minimum d'Insertion (RMI). Qu'est-ce que le RSA ? Avec le RMI, les allocataires de l'assistance qui retournaient à l'emploi « perdaient » leur allocation d'assistance ; avec le RSA, les allocataires de retour vers l'emploi peuvent cumuler le nouveau revenu social avec leur salaire jusqu'à un certain niveau de revenus – qui correspond à peu près à 1,04 SMIC<sup>5</sup>. Pourquoi « activer » le système d'assistance français ? Le Haut Commissariat aux Solidarités Actives souhaitait faire diminuer le nombre d'allocataires de l'assistance, réduire le nombre de foyers vivant sous le seuil de pauvreté et lutter contre le fait que *« de plus en plus souvent, il s'avère que la reprise du travail non seulement ne fait pas sortir de la pauvreté, mais ne permet pas d'augmenter ses revenus »*<sup>6</sup>. Le Haut Commissariat mettait alors en exergue le problème de la désincitation financière à travailler – théorisé en économie comme un phénomène de « trappe » : *« L'individu qui bénéficie d'un revenu alternatif trop important comparé au salaire auquel il peut accéder risque de tomber dans une 'trappe' en ce sens qu'il n'a aucun intérêt à offrir son travail »*<sup>7</sup>. En permettant de cumuler une portion de la prestation d'assistance avec un salaire, le RSA serait un moyen de lutter contre les trappes et d'*« encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle »*<sup>8</sup>.

En Espagne, les minima sociaux ne sont pas de la responsabilité de l'Etat mais des Communautés Autonomes : ce sont les Communautés qui se sont inspirées des pratiques de leurs voisins européens pour mettre en place des dispositifs d'assistance dans les années 1990<sup>9</sup>. Conséquence de cette autonomie, les assemblages administratifs et les niveaux de l'aide sociale varient d'une région à l'autre – au point que prendre l'Espagne comme terrain d'enquête implique de choisir un système dans une Communauté en particulier<sup>10</sup>. Nous avons pris comme cas d'étude la Catalogne parce qu'elle a été l'une des premières Communautés à avoir expérimenté un revenu minimum en 1990<sup>11</sup> et parce que la protection offerte par la prestation d'assistance en Catalogne s'établit depuis lors à un niveau moyen en Espagne<sup>12</sup>.

<sup>4</sup> Loi n°2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

<sup>5</sup> Sur le nombre d'allocataires concernés par la réforme, voir : Commission des affaires sociales du Sénat, « Projet de loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion – rapport au Sénat fait au nom de la commission des Affaires sociales », n°25, 2008.

<sup>6</sup> Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté. « Livre vert : Vers un Revenu de Solidarité active ». 2008, p. 3.

<sup>7</sup> Guillemot Danièle, Pétour Patrick, Zajdela Hélène, « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : Quel est le sort des allocataires du RMI ? », *La Revue Economique*, n°6, 2002, p.3.

<sup>8</sup> Loi n°2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, article 1<sup>er</sup>.

<sup>9</sup> MISEP, « La politique de l'emploi en Espagne. Rapport d'information de base sur les institutions, les procédures et les mesures de la politique de l'emploi », 2001 ; Bellod Redondo, José Francisco, « La reforma laboral en España, contenido y expectativas », *Contribuciones a la Economía*, avril 2012.

<sup>10</sup> Calvo González José Luis, Martínez Álvarez, Sánchez Figueroa Cristina. *Evaluación de las condiciones de vida de la población pobre en España*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2010.

<sup>11</sup> Selma Penalva, Alejandra, « Las Rentas Mínimas de Inserción autonómicas », Communication au XXI<sup>e</sup> congrès national du droit du travail et de la sécurité sociale, Barcelona, 2010.

<sup>12</sup> En 2003 la prestation de « Renta Mínima » était de 325 € en Catalogne, soit un niveau très proche de la moyenne des prestations minimales accordées dans les autres Communautés espagnoles – 310 € mensuels en

La « Renta Mínima de Inserción » (RMI) catalane était traditionnellement versée après élaboration d'un « plan individuel d'insertion », qui évaluait quelles mesures psycho-sociales étaient nécessaires pour que l'individu puisse se tourner vers l'emploi<sup>13</sup>. Comme dans « l'approche par l'insertion » caractéristique du modèle français du RMI<sup>14</sup>, le revenu minimum catalan insistait sur la nécessité d'une insertion *sociale* avant tout – et non prioritairement économique –, en étant attentif aux besoins des groupes les plus vulnérables<sup>15</sup>. Mais au milieu des années 2000 les objectifs de l'aide sociale ont changé et ont abouti à la création d'un nouveau dispositif en Catalogne : la « ayuda complementaria de inserción laboral ». L'article premier du décret catalan du 24 octobre 2006 présente ainsi la réforme : « *L'objet de ce décret est la création de nouvelles aides complémentaires à la RMI lorsque les destinataires de la RMI s'insèrent dans le travail* »<sup>16</sup>. Depuis lors l'allocataire de l'assistance qui retourne sur le marché peut cumuler un salaire avec une fraction de son ancienne allocation – la « ayuda complementaria de inserción laboral » représentant à peu près un tiers du montant de la Renta Mínima. Pourquoi avoir créé cette « ayuda complementaria de inserción laboral » ? Comme nous l'a indiqué le responsable des programmes d'insertion à la Generalitat de Catalunya, « *ce que l'on souhaitait, c'était... donner la priorité à l'insertion dans le travail* »<sup>17</sup>. Le décret de 2006 confirme l'intention de la Communauté Autonome : « *il a été jugé nécessaire de mettre en œuvre de nouvelles aides complémentaires de types économiques liées à l'insertion dans le travail, dans le but de stimuler l'effort que doivent faire les bénéficiaires de la Renta Mínima de Inserción pour être embauchées* »<sup>18</sup>.

Aux Pays-Bas enfin, depuis 2004 la loi ne parle plus de dispositif d'« assistance » (*Bijstand*) mais de dispositif de « travail et d'assistance » (*Werk en Bijstand*, WWB). C'est un changement d'orientation majeur pour un système créé en 1963 et dont les spécificités historiques étaient la générosité financière, l'approche compréhensive à l'égard des personnes pauvres et la non-conditionnalité des aides à la réalisation d'activités de retour à l'emploi<sup>19</sup>. Souhaitant désormais renforcer le lien entre assistance et marché, le WWB encourage les municipalités à mettre en œuvre des dispositifs de retour accéléré au travail (« *Work First* »)<sup>20</sup>. Si le budget alloué par l'Etat aux municipalités pour financer ces programmes n'est pas dépensé entièrement alors le surplus est reversé à l'Etat : les municipalités ont ainsi intérêt à développer le plus

---

moyenne : Laparra, Miguel, « La travesía del desierto de las rentas mínimas en España », *Documentación Social*, n°135, 2004, p.57-76.

<sup>13</sup> Entretien semi-directif, réalisé à Barcelone le 23 mars 2011.

<sup>14</sup> Morel, Sylvie, « Workfare and Insertion: How the U.S. and French Models of Social Assistance Have Been Transformed », *op. cit.* ; Morel, Sylvie, « Emploi et pauvreté aux États-Unis : les politiques de Workfare », in Barbier Jean-Claude, Gautié Jérôme (dir.). *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, PUF, 1998, p. 219-234.

<sup>15</sup> Ballart Xavier, Riba Clara, Blasco Jaume, « The effectiveness of minimum income protection in Catalonia: The role of individual and institutional factors », Rapport au gouvernement catalan, 2010.

<sup>16</sup> Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, Decreto 408/2006, de 24 de octubre, que modifica el Decreto 339/2006, de 5 de septiembre, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio.

<sup>17</sup> Entretien n°45.

<sup>18</sup> Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, Decreto 408/2006, *op. cit.*

<sup>19</sup> Van Oorschot, Wim, « The Dutch Welfare State : Recent Trends and Challenges in Historical Perspective », *European Journal of Social Security*, vol. 8, 2006, p. 57-76 ; Wierink, Marie, « Pays-Bas. Pourquoi on ne parle pas (encore) de précarité », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 97, novembre 2005.

<sup>20</sup> Bunt Silvia, Grootsholte Mike, « Work First and the prospects on the labour Market. Research into the effects of Work First in the Netherlands », Rapport pour le Council for Work and Income, 2008, p. 10-19

possible les dispositifs d'intégration à l'emploi<sup>21</sup>. Dans la ville d'Utrecht, où nous avons enquêté, c'est un système de « complément de revenus par le travail » qui a été développé dans le cadre du WWB. Les services sociaux municipaux proposent aux allocataires de l'assistance des « *mini jobs* » pour réaliser des travaux d'intérêt général. Comment les services sociaux tentent-ils de convaincre les allocataires de l'assistance d'occuper ces « mini emplois »? C'est l'argument financier qui est utilisé : « *Il s'agit de gagner 25 euros supplémentaires par jour en étant actif* » indique le responsable des services sociaux locaux<sup>22</sup>. Mais le gain financier est-il un argument efficace pour convaincre les bénéficiaires d'occuper ces emplois ? Pourquoi avoir préféré ce type de dispositif et quels en sont les résultats ? C'est ce que nous étudierons en comparant les attendus des réformes, leurs objectifs et leurs résultats dans la suite de cet article.

## **2. Un premier bilan : « l'activation » n'a pas limité la polarisation des performances sociales**

Si les trois systèmes sociaux ont été choisis pour une comparaison c'est parce qu'ils avaient des traditions sociales polarisées (stratégie de recherche de type : « *Most Different System Design* »<sup>23</sup>). Or l'« activation » de ces systèmes n'a pas modifié considérablement les taux de retour à l'emploi des allocataires de l'assistance, ni les importants écarts de performances économiques et sociales entre les trois systèmes.

### **2.1. Les traditions sociales et les performances économiques étaient distinctes *a priori* dans les trois terrains...**

D'après la typologie classique d'Esping-Andersen, l'Espagne et la France se rapprocheraient du monde « conservateur-corporatiste » de l'Etat-providence et les Pays-Bas du monde « social-démocrate »<sup>24</sup>. Les travaux de Palier ont affiné et modifié cette typologie, en divisant la catégorie des pays « continentaux » en plusieurs sous-types<sup>25</sup> : l'Espagne se rapprocherait d'un modèle « conservateur-corporatiste méditerranéen » et les Pays-Bas d'un système « conservateur-corporatiste continental ». Les trois pays que nous avons choisis pour l'étude comparative appartiendraient à des « modèles » historiques ou à des « types » différents de protection sociale si l'on se réfère au ciblage des politiques sociales, à leurs objectifs et aux modes de financement. L'hétérogénéité des trois terrains se retrouve dans d'autres travaux sur les politiques sociales : Paugam a proposé une classification des Etats européens en fonction de leur approche traditionnelle à l'égard de la pauvreté<sup>26</sup>. Dans chaque pays la manière

---

<sup>21</sup> Ce système de financement semble avoir eu l'effet escompté sur les politiques municipales : 23% des municipalités implémentaient un dispositif de « Work First » au début de l'année 2006 ; en 2008, elles étaient plus de 80% des 443 municipalités hollandaises à avoir décidé de mettre en œuvre sur leur territoire un programme « Work First ». Sources : Jan Schep, Gerrit, « Work and Income in the Netherlands », Powerpoint presentation in Bologna, 27 April 2008, p. 9 ; StimulanSZ, « Work First op instrumenteel niveau », The Hague, 2005, p. 43-44.

<sup>22</sup> Entretien n°26 : Responsable des services sociaux à la mairie d'Utrecht, Utrecht, 3/12/2010.

<sup>23</sup> Peters, Guy, *Comparative Politics, Theory and Method*, New York, New York University Press, 1998.

<sup>24</sup> Esping-Andersen, Gøsta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press & Princeton: Princeton University Press, 1990.

<sup>25</sup> Palier, Bruno, *Gouverner la protection sociale*, op. cit. ; Erhel Christine, Palier Bruno, « L'Europe sociale : entre modèles nationaux et coordination européenne », Communication aux Entretiens de l'AFSE, mars 2005.

<sup>26</sup> Paugam, Serge, *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Paris, PUF, 2005. Pour établir cette typologie théorique Paugam s'est appuyé sur les travaux comparatifs qu'il a dirigés avec Gallie sur les systèmes d'Etat-

d'appréhender la pauvreté dépendrait à la fois du fonctionnement du marché de l'emploi, des liens sociaux et du système de protection sociale. La combinaison de ces caractéristiques permet à Paugam d'établir trois « modèles » en Europe : la « pauvreté disqualifiante », la « pauvreté intégrée » et la « pauvreté marginale ». La « pauvreté disqualifiante » caractériserait plutôt la France, l'Allemagne et la Grande Bretagne, dans lesquels la pauvreté toucherait une part croissante de la population jusque-là intégrée au marché de l'emploi, ce qui se traduirait socialement par une crainte généralisée de basculer dans la marginalisation. Dans les pays du Sud de l'Europe (Grèce, Espagne, Portugal, Italie), le dénuement serait moins stigmatisé parce que conçu comme la conséquence d'un problème socioéconomique général ; la pauvreté est certes très développée, mais les solidarités familiales et sociales garantissent la persistance des liens sociaux et limitent l'exclusion. Enfin, la « pauvreté marginale » regroupe des pays dans lesquels les pauvres sont moins nombreux et considérés comme souffrant de problèmes sociaux spécifiques. Les personnes pauvres sont stigmatisées mais elles bénéficient d'un accompagnement et d'une politique de requalification plus intensifs que dans les pays des deux premiers modèles. Les pays scandinaves sont les idéaux-types d'une approche en termes de « pauvreté marginale » ; la Hollande est le pays de notre corpus qui s'en rapproche le plus.

Malgré les discussions et les controverses académiques nombreuses suscitées par ces propositions de catégorisation<sup>27</sup>, nous retenons pour notre étude que les trois systèmes de protection sociale sont renvoyés à des modèles traditionnels variés. Par la générosité de ses prestations et l'universalité des aides, le système social des Pays-Bas s'oppose à celui de l'Espagne, où la couverture de base universelle a longtemps été inexistante<sup>28</sup>, où le système de protection sociale n'est pas stabilisé<sup>29</sup> et où il reste peu généreux en comparaison européenne<sup>30</sup>. Du côté de la France, le système d'assurance chômage inspiré du modèle bismarckien, auquel se sont ajoutés de nouveaux services d'assistance depuis la fin des années 1980 (en particulier le Revenu Minimum d'Insertion créé en 1988) est un régime intermédiaire difficile à classer : si la plupart des auteurs le positionnent dans le régime continental, Leibfried inclut le régime français

---

providence et les marchés de l'emploi en Europe : Gallie Duncan, Paugam Serge (dir.), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

<sup>27</sup> L'intégration des cas nationaux dans ces modèles-types a suscité des controverses nombreuses: Thérét a opposé au système d'Esping-Andersen cinq typologies alternatives et non superposables ; d'après Benoît-Guilbot et Bradshaw, la France ne peut pas être intégrée dans le même « monde » que l'Allemagne à cause des traditions très distinctes entre les deux pays dans le secteur des politiques familiales. Le classement des Pays-Bas dans le pôle socio-démocrate a rapidement été rejeté par Castles, qui préférerait rattacher le système hollandais au modèle continental étant donné le rôle important des structures familiales et l'importance du critère du travail et de contributivité pour pouvoir accéder aux prestations. Concernant l'Espagne, Ferrera a proposé de le retirer du groupe des pays continentaux et de l'intégrer dans un modèle spécifique aux pays du « Sud de l'Europe » – avec l'Italie et la Grèce –, ces pays étant caractérisés par une intervention publique plus faible et plus fragmentée que dans les pays continentaux. Esping-Andersen a reconnu que la création d'un quatrième groupe pouvait être pertinente eu égard à l'empreinte particulière des structures religieuses et du familialisme dans ces pays: Esping-Andersen, G. « Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy ». in Esping-Andersen, Gøsta (dir.) *Welfare States in Transition*, Londres, Sage, p. 66–87.

<sup>28</sup> Ce sont les Communautés Autonomes qui ont pris l'initiative de créer des dispositifs de soutien minimal au revenu dans les années 1990 en Espagne.

<sup>29</sup> Navarro, Vicenç, *El subdesarrollo social de España*, Barcelona, Anagrama, 2006.

<sup>30</sup> Martín Castro, M. Belén, « Reformas en el Estado de Bienestar mediterráneo : especial referencia al caso español en la época de crisis », *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, vol.1, n°8, 2012, p. 174-201.

dans les pays latins<sup>31</sup>, Castles et Mitchell ne l'incluent pas dans leur classification<sup>32</sup> et Palier constate le recours croissant à l'impôt pour financer les prestations sociales (création de la Contribution Sociale Généralisée en 1990), ce qui éloigne le système français de l'inspiration bismarckienne d'origine<sup>33</sup>.

Les trois pays de notre corpus ont donc été choisis parce qu'ils appartenaient à des « types » variés de protection sociale, mais surtout parce qu'ils connaissaient les résultats les plus polarisés en Europe concernant leurs performances économiques et sociales. Au cours du dernier quart de siècle (1984-2009) les Pays-Bas sont le pays du corpus qui a toujours connu le plus faible taux de chômage<sup>34</sup> ; depuis 1997 ce taux est resté stabilisé sous la barre des 5% en Hollande. L'Espagne a connu plusieurs phases dans l'évolution du travail : si le chômage s'est maintenu à un niveau très élevé depuis son entrée dans l'UE et jusqu'à 1994 (pic de 19,5% atteint cette année-là), il a ensuite amorcé une baisse prononcée pour se rapprocher du taux moyen en Europe au début des années 2000. La crise de 2007 a toutefois fortement impacté le taux de chômage espagnol, qui a retrouvé en quelques mois son niveau du milieu des années 1990 (de 8% à 25% entre 2007 et 2010). Le taux de chômage en France se situe autour des 10% depuis les années 1980 ; si la conjoncture a pénalisé le marché de l'emploi à trois reprises en particulier (au début des années 1980, au début des années 1990 et à la fin des années 2000), les variations sont sans commune mesure avec celles constatées en Espagne : la plus forte hausse du taux de chômage français – plus 3,2 points entre 1990 à 1994 – a été étalée sur quatre ans<sup>35</sup> et la plus forte baisse – moins 3,1 points entre 1997 et 2001 – a elle aussi été étalée sur quatre ans. Politiquement, en Espagne, les conditions de licenciement et d'embauche ont été flexibilisées de manière continue depuis vingt ans<sup>36</sup>, ce qui a créé un système très réactif aux cycles économiques. Aux Pays-Bas, la générosité de la protection sociale a perduré grâce à un maintien des compromis sociaux dans les années 1980 et 1990 (accords de Wassenaar et renforcement du « modèle Polder »<sup>37</sup>) : l'étendue de la couverture sociale et le partage du travail ont été efficaces pour atténuer les effets sociaux et économiques des cycles économiques. En France, plusieurs stratégies de lutte contre le chômage ont été expérimentées en deux décennies – contrats ciblés, soutiens aux entreprises, partage du travail, baisse puis nouvelle hausse du temps de travail<sup>38</sup> – sans que le taux de chômage s'écarte durablement des 10%.

C'est socialement, enfin, que les modèles traditionnels sont distincts. Avec 10,7% de personnes vivant sous le seuil de pauvreté (à 60% du revenu médian), les Pays-Bas

<sup>31</sup> Leibfried, Stephan, « Towards a European welfare state? On Integrating Poverty Regimes into the European Community ». in Ferge Zsuzsa, Kolberg Jon-Eivind (dir), *Social Policy in a Changing Europe*, Frankfurt, Campus Verlag, 1992.

<sup>32</sup> Castles Francis, Mitchell Deborah, « Worlds of Welfare and Families of Nations », in Castles, Francis (dir.), *Families of Nations : Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1993.

<sup>33</sup> Palier, Bruno, « De la crise aux réformes de l'État-providence. Le cas français en perspective comparée ». *Revue française de sociologie*, n°43 vol.2, 2002, p. 243-275 ; Palier, Bruno, *Gouverner la Sécurité sociale*, Paris, PUF, 2002.

<sup>34</sup> Source : Eurostat.

<sup>35</sup> A titre de comparaison, on peut citer le taux de chômage espagnol qui a subi lui une hausse de 6,5 points sur la même période (1990-1994). Source : Eurostat.

<sup>36</sup> Gonzales Gonzales, Antonio, « Modelo Productivo y mercado de trabajo », *Economía española y protección social*, n°2, 2010 ; Hau Michel, Narvaiza-Mandon Nuria, *Le chômage en Europe. Divergences nationales et régionales*, Paris, Economica, 2009.

<sup>37</sup> De Beer Paul, Luttikhuisen Ronald, « Le 'modèle polder' néerlandais : miracle ou mirage ? », in Barbier Jean-Claude, Gauthier Jérôme, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, PUF, 1998, p. 113-133.

<sup>38</sup> DARES, *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*, Paris, La Découverte, 2003.



sont l'un des pays d'Europe où le taux de pauvreté est le plus faible – alors que ce sont près de 20% des Espagnols qui vivaient sous le seuil de pauvreté en 2005<sup>39</sup>. Après la Lituanie, la Pologne et l'Irlande – et juste avant la Grèce et le Portugal –, l'Espagne fait partie des pays où la pauvreté est la plus développée. La France se situe en dessous de la moyenne européenne avec 13% de personnes pauvres en 2005 – contre une moyenne de 16,4% en Europe – soit une position intermédiaire dans notre corpus<sup>40</sup>. Cette statistique comparée synthétise ce que l'on peut constater eu égard aux marchés de l'emploi dans nos terrains : des trois systèmes pris en considération, le marché du travail espagnol est le plus instable et le moins protecteur, le système de l'emploi hollandais est le plus inclusif. La question qui se pose après une décennie de stratégies d'« activation » est alors la suivante : les réformes « actives » mises en œuvre dans les années 2000 ont-elles atténué les différences entre ces modèles historiques? Assisté-t-on à une convergence des systèmes sociaux à l'issue des stratégies « d'activation » expérimentées en Europe?

## **2.2. ... et les résultats sociaux restent nuancés dans les trois cas**

Les réformes « actives » n'ont pas eu les effets annoncés en matière de lutte contre la pauvreté ni de convergence des marchés du travail. En matière de retour à l'emploi tout d'abord : depuis le lancement du RSA en France, le nombre d'allocataires de la prestation de base (sans retour à l'emploi) n'a cessé d'augmenter. Alors qu'en 2008 il y avait 1,12 millions de personnes qui étaient allocataires du RMI, en 2009 ce sont 1,13 millions de personnes sans emploi qui étaient allocataires du RSA ; en 2012, ils étaient 140 000 de plus<sup>41</sup>. Etant donné que la crise économique a eu un effet direct sur le chômage et la pauvreté, comment évaluer et distinguer le rôle spécifique du contexte économique et l'effet propre de la réforme? Les allocataires de l'assistance seraient-ils encore plus nombreux aujourd'hui si le RSA n'avait pas remplacé le RMI? L'expérimentation du RSA a permis d'apporter une réponse à cette question : comparant la proportion d'allocataires de l'assistance qui retournent au travail dans des zones tests (où les allocataires étaient incités financièrement) et dans des zones témoins (sans incitations), le comité d'évaluation du RSA a montré que l'écart de performance entre les zones n'était pas significatif statistiquement<sup>42</sup>. A plusieurs reprises au cours de l'expérimentation (janvier 2008, mai 2008, octobre 2008) les taux d'entrée dans l'emploi ont même été plus élevés dans les zones témoins que dans les zones qui testaient le RSA<sup>43</sup>. Le dispositif d'incitation financière n'a pas tenu ses promesses quant à l'augmentation des taux de retour à l'emploi en France.

Aux Pays-Bas, le gouvernement espérait que la mise en œuvre de programmes de retours accélérés au travail se traduirait par une baisse durable du nombre d'allocataires du WWB: « *réduire le coût des prestations d'assistance était la priorité de la*

---

<sup>39</sup> 19,7% de personnes sous le seuil de pauvreté en Espagne en 2005 (60% du revenu médian). Source : Eurostat, série de données « ilc\_li02 ».

<sup>40</sup> Il faut noter que ces écarts de taux de pauvreté sont le résultat des performances nuancées des marchés de l'emploi, mais qu'ils sont aussi le résultat des politiques sociales mises en œuvre dans chaque Etat : ces données sont des taux de risque de pauvreté après transferts sociaux.

<sup>41</sup> Source : DREES.

<sup>42</sup> Comité d'évaluation des expérimentations. Rapport final sur l'évaluation des expérimentations rSa. Mai 2009.

<sup>43</sup> Anne Denis, L'Horty Yannick, « Le RSA : un premier bilan », *Cahiers français*, n°358, septembre-octobre 2010.

*réforme* »<sup>44</sup>. Entre 2003 et 2008, le nombre de foyers recevant l'allocation d'assistance a effectivement diminué<sup>45</sup>. Toutefois, la moitié des sorties du dispositif peut être imputée à un durcissement des conditions de perception des allocations<sup>46</sup> : le renforcement des exigences administratives à l'égard des bénéficiaires aurait induit un retrait des demandes dans près de 10% des cas<sup>47</sup>. Depuis 2008 le nombre des bénéficiaires du WWB est reparti à la hausse<sup>48</sup>, ce qui permet de douter de l'efficacité des mesures « actives » lorsque le contexte économique se dégrade. En Catalogne enfin, le volume des allocataires de l'assistance a peu évolué et il a même légèrement augmenté à l'issue de la réforme de la Renta Mínima de Inserción en 2006 : ce nombre était de 13 500 allocataires de la RMI en 2005, de 13 900 en 2006 (année de la création de l' « aide d'insertion dans le travail »), de 14 200 en 2007 et de 14 900 en 2008<sup>49</sup>. En somme, les mesures actives n'ont pas prouvé leur efficacité à court terme en ce qui concerne la stimulation du retour à l'emploi et la baisse du nombre d'allocataires de l'assistance. En revanche le volume d'allocataires de l'assistance a très fortement augmenté à l'issue de la crise économique : « *nous sommes passés de 13 000 bénéficiaires – c'est ce que nous avions plus ou moins en moyenne annuelle – à 32 000 familles aujourd'hui [en 2011]* » indique le responsable des programmes d'insertion à la Communauté Autonome de Catalogne<sup>50</sup>.

Concernant la question de la supposée « convergence » des systèmes sociaux, on peut noter que les performances économiques sont restées distinctes dans les trois cas – et même qu'elles se sont exacerbées depuis le milieu des années 2000. En décembre 2009, les Pays-Bas bénéficiaient toujours du taux de chômage le plus faible d'Europe. L'Espagne, au contraire, connaissait le taux de chômage le plus élevé – seule la Lettonie ayant un taux supérieur dans l'UE à 27 (22,8%) ; la France, quant à elle, se situait très légèrement au dessus de la moyenne européenne<sup>51</sup>. En mars 2012, le taux de chômage espagnol se positionnait à un niveau encore plus élevé : 24,1% de chômeurs dans la population active dans l'ensemble de l'Espagne, 22,2% dans la Communauté Autonome catalane<sup>52</sup>. Si la pauvreté a progressé dans les trois Etats à l'aune de la crise économique et sociale de la fin des années 2000, l'écart entre les performances nationales s'est maintenu : en 2010, 11% des Hollandais et 14% des Français vivaient sous le seuil de pauvreté (seuil à 60% du revenu médian), contre 20 % de Catalans et près de 22% d'Espagnols<sup>53</sup>. « L'activation » des systèmes d'assistance n'a pas accéléré les retours à l'emploi tels que l'espéraient ses promoteurs, et les stratégies simultanées pour des

<sup>44</sup> Bunt Silvia, Grootcholte Mike, « Work First and the prospects on the labour Market. Research into the effects of Work First in the Netherlands », *op. cit.*, p.31.

<sup>45</sup> Une diminution de 20% étalée sur cinq ans. Voir : Pays-Bas, « National Reform Programme for the Netherlands 2008 – 2010 in the context of the Lisbon Strategy », p. 65.

<sup>46</sup> Tergeist Peter, Grubb David, « Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom », *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n°42, décembre 2006, p.18.

<sup>47</sup> *idem*.

<sup>48</sup> Entretien n°69 : Policy Adviser « WWB reform » au ministère SZW, Den Haag, 13 février 2012.

<sup>49</sup> Entre 13000 et 14000 bénéficiaires en 2004, 2005, 2006 et 2007. Source : Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques, « Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció. Informe final d'avaluació », 2010.

<sup>50</sup> Entretien n°45 : Responsable du Service des Programmes d'Insercion laboral, Generalitat, Barcelona, 23 mars 2011.

<sup>51</sup> Le taux de chômage moyen était alors de 9,7% dans l'UE-25. Source : Eurostat.

<sup>52</sup> Source : Instituto de Estadística de Cataluña.

<sup>53</sup> Source : Instituto de Estadística de Cataluña et Eurostat (données 2010).

réformes plus « actives »<sup>54</sup> n'ont pas favorisé le rapprochement des situations sociales en Europe.

### 3. Des convergences

Les stratégies d'activation de la protection sociale n'ont pas réussi à améliorer l'emploi comme escompté ; pire, les écarts en termes de taux de pauvreté et de chômage se sont encore aggravés avec l'« activation ». Est-ce à dire que les réformes « actives » n'ont eu aucun effet semblable dans les pays où elles ont été expérimentées ? Nous montrons finalement que trois formes de convergences peuvent être mesurées en Europe: ce sont les personnes pauvres sans emploi qui ont le plus perdu financièrement avec les réformes « actives » (3.1) ; les primes à l'emploi ont fonctionné de manière procyclique – avec des effets pervers en période de crise économique (3.2.); et finalement, plus que les performances des dispositifs, ce sont les modèles historiques de l'intervention sociale et les représentations des élites décisionnaires dans le secteur social qui ont eu tendance à se rapprocher<sup>55</sup>(3.3).

#### 3.1. La pauvreté sans emploi

La situation des personnes les plus pauvres a eu tendance à se dégrader dans les trois cas étudiés. Etant donné que les réformes étudiées ne renforcent les revenus que des personnes qui travaillent, les allocataires de l'assistance n'ont connu aucune amélioration de leurs revenus s'ils ne reprenaient pas d'emploi. Les allocataires sans emploi ont même perdu du pouvoir d'achat : dans les trois cas étudiés les revenus de base ont été maintenus à un niveau plancher et ils ont diminué en valeur relative – par rapport au niveau des prix.

**Tableau 1 : Montant des prestations d'assistance – en prix courants**

	<b>Espagne<sup>56</sup></b>	<b>France<sup>57</sup></b>	<b>Pays-Bas<sup>58</sup></b>
<b>2007</b> <i>(1<sup>er</sup> janvier)</i>	<b>385 €</b>	<b>440,86 €</b>	<b>623 €</b>
<b>2011</b> <i>(1<sup>er</sup> janvier)</i>	<b>412,70 €</b>	<b>466,99 €</b>	<b>624,08 €</b>

En France, en 2007, le revenu minimum pour un célibataire s'établissait à 441 euros mensuels – soit 16% du salaire moyen<sup>59</sup>. Le seuil de pauvreté correspondant alors

<sup>54</sup> Pour une présentation du contexte de la Stratégie Européenne pour l'Emploi et des recommandations communautaires en matière de politiques « actives », nous renvoyons à : Conter, Bernard, *La stratégie européenne pour l'emploi : de l'enthousiasme à l'effacement*, Bruxelles, CRISP, 2012.

<sup>55</sup> La convergence n'est pas nécessairement l'égalité des résultats mais un mouvement qui tend progressivement à réduire les écarts et les différences : Hassenteufel, Patrick, « Convergence », in Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po., 2010, p.180.

<sup>56</sup> Source : site de la Generalitat de Catalunya : <www.gencat.cat>

<sup>57</sup> Source : <www.rsa-revenu-de-solidarite-active.com>

<sup>58</sup> Source : SZW, « The state of affairs of Dutch social security », 1<sup>er</sup> janvier 2011.

<sup>59</sup> Source : OCDE, « Benefits and Wages Indicators ».

à 908 euros par mois en 2007<sup>60</sup>, toucher le revenu minimum français ne permettait pas de sortir de la pauvreté ; toucher le « RSA » ne le permet pas davantage aujourd'hui<sup>61</sup>. En Catalogne, entre 2007 et 2011, la Renta Mínima a augmenté de 7% : c'est la plus forte hausse du revenu minimum constatée dans les trois cas. Mais il faut ramener cette évolution à celle des prix : entre 2007 et 2011, l'indice des prix à la consommation est passé de 104 à 114 en Catalogne<sup>62</sup>. La dégradation du pouvoir d'achat a été encore plus forte aux Pays-Bas – le différentiel entre hausse de la prestation et inflation étant de -5,7 points<sup>63</sup>. L'érosion du pouvoir d'achat des allocataires de l'assistance est confirmée par des enquêtes nationales menées sur longue période: en France, le RMI représentait 50% du SMIC 39 heures en 1989 et la prestation de base du RSA ne représente plus que 42% du SMIC 35 heures aujourd'hui<sup>64</sup>. Si l'on rapporte l'évolution des prestations d'assistance à l'évolution des prix on constate que le niveau de vie des allocataires de minima sociaux a eu tendance à diminuer dans les trois cas.

### 3.2. Activation et crise économique : quels rapports ?

Les stratégies d'activation n'ont pas tenu leurs promesses en matière d'amélioration des retours à l'emploi ni de lutte contre la pauvreté. Les responsables politiques ont pu mettre en cause les circonstances économiques pour expliquer les résultats décevants des dispositifs: en France, le Haut commissariat a ainsi expliqué à la presse que le RSA était « freiné par la crise »<sup>65</sup>. Quel bilan peut-on donc tirer du rapport entre « activation » et crise économique ?

Deux observations s'imposent quant au rapport entre conjoncture économique et performance des dispositifs :

1) Les dispositifs « actifs » n'ont pas démontré qu'ils accélèrent les retours à l'emploi par rapport aux dispositifs dits « passifs », et ce même dans un cycle économique plus bénéfique – comme l'indique le manque d'effet de l'« ayuda complementaria de insercion laboral » sur les retours à l'emploi avant même la crise économique en Catalogne et, en France, les résultats décevants de l'évaluation du RSA dès 2008. Ce bilan tend à valider les observations sociologiques selon lesquelles ce ne sont pas des raisons financières ni des choix personnels maximisateurs qui expliquent le maintien hors de l'emploi des personnes pauvres<sup>66</sup> : les dispositifs incitatifs sont probablement des réponses inadaptées à la crise, parce que le problème du chômage des plus pauvres se pose surtout dans des termes sociaux et macro-économiques<sup>67</sup>.

<sup>60</sup> Seuil de pauvreté à 60 % de la médiane. Sources : INSEE, « Enquête Revenus fiscaux et sociaux », 2007 ; Godefroy Pascal, Missègue Nathalie, Pujol Jérôme, Tomasini Magda, « Inégalités de niveaux de vie et pauvreté », *Rapport de l'Insee*, 2007.

<sup>61</sup> Allègre, Guillaume, « Crise, pauvreté et RSA ». Présentation aux journées d'étude du mois de mai 2010 de l'OFCE : 'les finances publiques après la crise', Document d'étude [en ligne], 27 mai 2010 [consulté le 23/09/2011]. Disponible en ligne sur : <<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/documents/etudes2010/4.pdf>>

<sup>62</sup> Base 100 en 2005. Source : Eurostat.

<sup>63</sup> *idem*.

<sup>64</sup> Allègre, Guillaume, « Crise, pauvreté et RSA », *op. cit.*, p. 14.

<sup>65</sup> La Croix, « Le revenu de solidarité active va élargir son public », 3 janvier 2010.

<sup>66</sup> Guillemot Danièle, Pétour Patrick, Zajdela Hélène, « Trappe à chômage ou trappe à pauvreté : Quel est le sort des allocataires du RMI ? », *La Revue Economique*, 2002, n°6 ; Pla, Anne, « Sortie des minima sociaux et accès à l'emploi », *Etudes et résultats de la DREES*, 2007, n° 567 ; Marc, Céline, « Insertion professionnelle et sociale : des spécificités transversales aux différents types de minima sociaux », *Recherches et Prévisions*, 2008, n° 91.

<sup>67</sup> Rigaudiat, Jacques, « Le revenu social d'activité : une réforme en faux-semblants », *Esprit*, janvier 2009.

2) Les réformes « actives » de la protection sociale sont des réponses mal appropriées à la dégradation globale de la situation économique : les nouvelles prestations de retour à l'emploi sont des dispositifs procycliques, qui améliorent les revenus des personnes qui ont un salaire et laissent dans la pauvreté les personnes dans emploi<sup>68</sup>. Or c'est précisément dans une situation de sous-emploi que les prestations de transfert devraient soutenir le plus la consommation et la relance de l'activité<sup>69</sup>.

### 3.3. Harmonisation des représentations et des argumentaires politico-administratifs

Le concept d'« activation » peut désigner théoriquement des stratégies de réformes variées – entre une approche scandinave traditionnellement plus généreuse et plus attentive aux besoins des personnes exclues du marché, et une approche de « workfare » plus contraignante et punitive<sup>70</sup>. Dans notre étude nous avons comparé des dispositifs d'incitations expérimentés dans trois systèmes de protection sociale aux histoires et aux performances socio-économiques très différentes ; mais malgré ces différences nous avons été surpris de mesurer dans les trois terrains des réflexes cognitifs<sup>71</sup> et des argumentaires similaires quant aux explications du chômage et de la pauvreté. Dans les trois terrains nous avons constaté que le problème qui était dénoncé de manière comparable par les réformateurs sociaux était celui de l'intérêt au travail des allocataires de l'assistance : les personnes qui reçoivent des prestations minimales ne seraient pas encouragées financièrement à reprendre un emploi et c'est pour cette raison qu'elles resteraient durablement éloignées du marché. En France, le Haut Commissariat aux Solidarités Actives expliquait que « *le système actuel est désincitatif* »<sup>72</sup> ; en Catalogne, le responsable des services d'insertion dans le travail déplorait que « *le fait d'aller travailler n'était pas suffisamment... motivant, pour la personne bénéficiaire de la Renta Mínima* »<sup>73</sup>. Aux Pays-Bas, « *l'objectif de la loi [de 2004] était de faire retourner davantage d'allocataires vers le travail et de minimiser le nombre d'allocataires* »<sup>74</sup>.

Comment expliquer que « *trop de personnes dépendaient des prestations sociales* »<sup>75</sup> ? D'après le responsable de la division « Work » au Ministère des affaires sociales aux Pays-Bas, se serait parce que les prestations de base seraient trop « *confortables* »<sup>76</sup> : « *La raison pour laquelle les personnes n'acceptent pas un travail : c'est parce que l'allocation est trop généreuse [...] Trop généreuse, oui. Comparée au salaire que*

<sup>68</sup> Allègre, Guillaume, « Crise, pauvreté et RSA ». *op. cit.*

<sup>69</sup> Allègre, Guillaume, « Marché du travail, inégalité et pauvreté », Communication au colloque « L'activation de la protection sociale : comparaison européenne », CIRAC, Paris, 27 Septembre 2012.

<sup>70</sup> Barbier, Jean-Claude, « Les politiques d'activation des pays scandinaves et l'expérience française », *Revue Française des Affaires Sociales*, 2003, n°4, p. 189-192.

<sup>71</sup> Muller, Pierre, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, p. 189-208.

<sup>72</sup> Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, « Livre vert », *op. cit.*, p. 5.

<sup>73</sup> *idem.*

<sup>74</sup> Davidse, Elleke, « The new Work and Social Assistance (WWB). System change and initial results », *MLP Discussion Paper*, 4 juin 2007, p.1.

<sup>75</sup> SZW – Ministry of Social Affairs and Employment, « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell », *op. cit.*, p.6.

<sup>76</sup> Entretien n°18 : Responsable de la division « Work » au Ministère des affaires sociales et de l'emploi SZW, Den Haag, 10 décembre 2010.

*vous pouvez toucher avec un nouvel emploi* ». Dans les entretiens auprès de responsables politico-administratifs en charge des réformes actives, nous avons ainsi constaté la redondance d'un modèle-type de raisonnement logique en quatre étapes :

1. Les responsables rencontrés font en premier lieu une comparaison modélisée du niveau des revenus salariaux et des prestations sociales ;
2. Ils soulignent alors la faible différence entre le niveau des prestations sociales et le salaire minimum que les allocataires de minima sociaux peuvent espérer s'ils retournent sur le marché de l'emploi ;
3. Ils en déduisent qu'il existe un problème financier de « trappe », lequel expliquerait à son tour ;
4. La persistance de taux de chômage élevés chez les catégories de la population qui reçoivent des prestations d'assistance.

Le problème macro-social qu'est le maintien hors du marché de l'emploi d'une partie de la population est imputé à des causalités personnelles d'ordre micro (le calcul et les motivations des allocataires à l'égard du travail et du salaire) et des causalités politico-administratives d'ordre macro (les effets pervers du système de protection sociale sur le marché). Ces explications utilitaristes de la pauvreté qui s'imposent de plus en plus dans les administrations sociales<sup>77</sup> s'inspirent explicitement de théories micro-économiques : « *c'est le Labor Economics de Cahuc Zylberberg* » qui aurait servi de base théorique à la réforme du RSA, d'après ce que nous révèle un membre du Haut Commissariat français<sup>78</sup>. Martin Hirsch lui-même assume l'argumentaire néoclassique des « trappes » : « *Cette simulation met en évidence l'existence persistante d'effets de seuil induits par le système de transferts. Ce qu'on peut appeler les 'trappes à inactivité'* » explique-t-il<sup>79</sup>. En 2008, le Haut Commissaire proposait déjà une réforme des minima « *qui incite davantage à l'accroissement d'activité des personnes ayant un niveau de ressource minimal* »<sup>80</sup>. Aux Pays-Bas, le concept de « trappe » est invoqué explicitement par le gouvernement hollandais pour justifier l'activation de la protection sociale : « *chez les personnes sans emploi, le fait d'accepter un travail peut n'offrir que peu d'avantages dans le court terme au regard de la perception des allocations : c'est une trappe à pauvreté* »<sup>81</sup>.

Au cours de l'enquête, des membres du service public de l'emploi et du ministère social hollandais ont fait référence à plusieurs reprises aux « *modèles économétriques* »<sup>82</sup> et à la nécessité de développer davantage des « *stimuli* »<sup>83</sup> financiers pour hâter le retour à l'emploi des allocataires de l'assistance. En Catalogne, le même argumentaire de la trappe (« *trampa* ») est développé au sein du département social local : « *la relation entre le salaire... entre le travail et le non travail, en fonction de*

---

<sup>77</sup> Colomb, Fabrice, « Genèse et transformation des politiques de l'emploi en France. Une histoire des représentations chez l'élite décisionnaire de l'emploi », Thèse de sociologie, Université Paris 1, soutenue en 2010.

<sup>78</sup> Entretien n°1 : Directeur Adjoint de Cabinet de Martin Hirsch, Paris, 14 octobre 2010.

<sup>79</sup> Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, « Livre vert », *op. cit.*, p.24.

<sup>80</sup> Hirsch, Martin, « Revenu de Solidarité Active. Présentation au Conseil d'Orientation de l'Emploi », Présentation Powerpoint, COE, Paris, 15 avril 2008.

<sup>81</sup> Pays-Bas, « National Reform Programme for the Netherlands 2008 – 2010 in the context of the Lisbon Strategy », p. 58.

<sup>82</sup> Entretiens n°21 (Haut conseiller aux affaires internationales de l'UWV, Amsterdam, 7 décembre 2010) et n°18 (Responsable de la division « Work » au Ministère des affaires sociales et de l'emploi SZW, Den Haag, 10 décembre 2010).

<sup>83</sup> Entretien n°20 : Responsable du bureau des Affaires Internationales au ministère SZW, Den Haag, 8 décembre 2010.

*l'argent qu'il recevait, et bien non... Voila : ça n'incitait pas la personne à travailler »<sup>84</sup>. Le chef de cabinet du Ministre des affaires sociales catalan s'offusque qu'« une personne avec toutes ses capacités, qui peut faire tout ce qu'elle veut, ne le fait pas parce qu'il y a un filet social, et parce qu'en dessous de ce filet on ne va pas la laisser tomber ? Et bien non : ça ne peut pas être ainsi ! »<sup>85</sup>. Le député socialiste, représentant de son groupe à la Commission des affaires sociales au parlement catalan, s'imaginer en demandeur d'emploi et se demande : « Ca va me récompenser de travailler pour 200 euros de plus ? Non ! »<sup>86</sup>. Comme le surplus gagné ne compenserait pas la pénibilité du travail, le parlementaire pense que : « c'est comme ça qu'on désincite à chercher un emploi. Parce qu'alors que je reçois l'allocation, la prestation et mes revenus en général peuvent arriver à être supérieurs à ceux que j'aurais si je travaillais »<sup>87</sup>. Dans ces citations formulées dans des termes plus ou moins policés s'exprime le même type de critique à l'égard des effets pervers supposés des allocations d'assistance ; mais une fois le principe de la lutte contre les « trappes » accepté par les responsables sociaux, quels instruments mettre en œuvre ?*

### 3.4. Des instruments économiques de guidage social

A partir du moment où le présupposé suivant est reconnu comme valide (« si nous rendons le travail payant alors les allocataires retourneront au travail »<sup>88</sup>), alors il justifie le recours aux instruments incitatifs de gouvernement<sup>89</sup>. C'est ainsi qu'en France, en Catalogne et aux Pays-Bas, les réformes étudiées ont visé à accroître le différentiel entre le niveau des revenus perçus par les personnes qui travaillent et le niveau des revenus reçus par les allocataires sans emploi. Le réglage paramétrique des mécanismes varie certes selon les situations : en Espagne, la « Ayuda complementaria de inserción laboral » est une prime mensuelle de cent-quarante euros que les allocataires de l'assistance peuvent toucher en plus de leur salaire s'ils reprennent un emploi. En France, le RSA a rendu l'allocation d'assistance cumulable avec les revenus du travail, selon une pente de dégressivité fixée à 38%<sup>90</sup>. Aux Pays-Bas, depuis le WWB les allocataires de l'assistance reçoivent une prime horaire de 4,20 euros en plus de leur prestation de base s'ils acceptent d'occuper un « mini job ». Ces dispositifs ont des effets incitatifs variés, mais dans tous les cas de figure ils visent à améliorer le bénéfice financier de la reprise d'emploi. *In fine* l'objectif est le même : accroître la participation au marché du travail et à l'activité productive. En France, le RSA devait « contribuer à la croissance du taux d'emploi » des allocataires de l'assistance d'après le Haut Commissariat<sup>91</sup> ; aux Pays-Bas, le WWB devait « guider le plus de personnes possible vers l'emploi »<sup>92</sup> ; en Catalogne, la réforme de l'assistance devait favoriser « la stimulation de

<sup>84</sup> Entretien n°45 : Responsable du Service des Programmes d'Insercion laboral, Generalitat, Barcelona, 23 mars 2011.

<sup>85</sup> Entretien n°44 : Chef de cabinet du ministre des affaires sociales de Catalogne, Barcelona, 24 mars 2011

<sup>86</sup> Entretien n°36 : Parlementaire local, porte-parole socialiste à la Commission des affaires sociales, Barcelona, 25 mars 2011.

<sup>87</sup> *idem*.

<sup>88</sup> OECD, « Making work pay », in OECD, *Employment Outlook*; Paris, OECD Publications, 1996.

<sup>89</sup> Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po., 2004.

<sup>90</sup> Pour cent euros de hausse salariale, la prestation d'assistance n'est réduite que de trente-huit euros pour l'allocataire qui retourne au travail.

<sup>91</sup> Haut commissaire aux Solidarités actives contre la pauvreté, « Livre vert », *op. cit.*, p.24.

<sup>92</sup> SZW – Ministry of Social Affairs and Employment, « The Work and Social Assistance Act (WWB) in a nutshell », *op. cit.*, p.8.

*l'insertion dans le travail* »<sup>93</sup>. Rapprochant le secteur des politiques sociales du secteur économique<sup>94</sup>, les politiques sociales « actives » sont davantage tournées vers des objectifs économiques (développement de la production marchande, limitation du coût du travail<sup>95</sup>, flexibilisation du marché<sup>96</sup>) et sont de plus en plus pensées selon des modes de raisonnement, des lexiques et des pratiques de gouvernement d'inspiration économique.

## CONCLUSION

L'étude comparée des stratégies d'« activation » montre des résultats ambivalents sur les systèmes d'assistance en France, en Espagne et aux Pays-Bas. Certains effets ont été semblables dans les trois cas étudiés : parce qu'ils soutenaient les revenus des personnes de retour à l'emploi, les dispositifs de primes au travail ont maintenu dans la pauvreté les personnes durablement exclues du marché. Concernant les objectifs macro-économiques de l'activation, les résultats avancés par les promoteurs des réformes n'ont pas été atteints : les retours à l'emploi ont été plus faibles qu'escomptés et il n'est pas attesté que les allocataires de minima sociaux non stimulés par des incitations financières aient été moins nombreux à se tourner vers l'emploi que les allocataires auxquels la puissance publique laissait espérer un bonus. L'incitation des chômeurs n'a pas non plus permis de rapprocher les performances économiques en Europe : quinze ans après le lancement de la Stratégie Européenne pour l'Emploi, l'Espagne a un taux de chômage encore plus distant de celui enregistré en France et aux Pays-Bas. Les réformes d'activation étudiées ne s'avèrent finalement pas être une solution efficace à la crise économique : procycliques, les primes financières à l'emploi ne soutiennent la consommation que de ceux qui reprennent un travail – qui sont justement moins nombreux lorsque la situation économique se dégrade.

La convergence que l'on constate finalement en Europe n'est pas une convergence des résultats sociaux et économiques, mais une convergence instrumentale et cognitive au sein des administrations sociales. Sur le plan instrumental se sont les dispositifs incitatifs qui sont de plus en plus expérimentés en Europe – qu'ils prennent la forme d'un complément forfaitaire comme en Catalogne, d'une prime proportionnelle au nombre d'heures travaillées aux Pays-Bas ou d'une allocation dégressive avec le salaire en France. L'enquête confirme alors l'importance croissante des dispositifs d'inspiration économique au sein des stratégies d'activation de la protection sociale en Europe<sup>97</sup>. Sur le plan cognitif enfin, ce sont les mêmes arguments micro-économiques, des concepts-types et des références théoriques tout aussi situées qui ont été enregistrées dans les ministères sociaux dans les trois terrains. Exprimées par des formules générales (« *la raison pour laquelle les personnes n'acceptent pas un travail : c'est parce qu'ils veulent... parce que l'allocation est trop généreuse* »<sup>98</sup>) ou par des notions précises (« *taux*

---

<sup>93</sup> Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, Decreto 408/2006, *op. cit.*

<sup>94</sup> Barbier, J.-C. « Les politiques d'activation des pays scandinaves et l'expérience française ». *op. cit.*

<sup>95</sup> Paugam, Serge, « RSA : la naissance d'un régime de précarité assistée », *Médiapart*, [En ligne], 29 août 2008 [consulté le 28/10/11], Disponible en ligne sur : < [www.mediapart.fr](http://www.mediapart.fr) >

<sup>96</sup> Arnsperger, Christian, « L'Etat social actif comme nouveau paradigme de la justice sociale », in Vielle Pascale, Pochet Philippe, Cassiers Isabelle (dir.); *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, PIE.-Peter Lang, 2005.

<sup>97</sup> Barbier, Jean-Claude, « Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale », *op. cit.*

<sup>98</sup> Entretien n°69 : Policy Adviser « WWB reform » au ministère SZW, *op. cit.*



*marginaux d'impositions effectifs* »<sup>99</sup>, « *préférences* »<sup>100</sup>, « *trappes* »<sup>101</sup>), les approches micro-économiques du marché du travail imprègnent davantage les rapports officiels et les propos des acteurs politico-administratifs du secteur social. La recherche sur les trois terrains tend alors à confirmer que, de plus en plus, « *les politiques sociales traditionnelles sont vues comme une partie du problème, moins comme une solution* »<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> Gouvernement hollandais, « Progress Report on the National Reform Programme for the Netherlands 2005-2008 », *op. cit.*, p.47.

<sup>100</sup> Ministère des affaires sociales des Pays-Bas., « National Reform Programme for the Netherlands 2008 – 2010 », *op. cit.*, p. 61.

<sup>101</sup> Hirsch, Martin, « Revenu de Solidarité Active. Présentation au COE ». *op. cit.*, p.15 ; Gouvernement hollandais. « National Action Plan for Employment 2004 ». *op.cit.* ; entretiens n°1, 21, 69.

<sup>102</sup> Eichhorst Werner, Konle-Seidl Regina, « Contingent Convergence: A Comparative Analysis of Activation Policies », *op. cit.*, p.7.